

STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 4405

18 februari 2015

Advies Raad van State betreffende het besluit houdende wijziging van het Besluit gebruik burgerservicenummer in de zorg in verband met een uitzondering op de identificatieplicht voor jeugdigen en met de aanwijzing van Sanquin als zorgaanbieder

Nader Rapport

Kenmerk DWJZ-3137482
Den Haag, 26 oktober 2012

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit gebruik burgerservicenummer in de zorg in verband met een uitzondering op de identificatieplicht voor jeugdigen en met de aanwijzing van Sanquin als zorgaanbieder

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 augustus 2012, no. 12.001827, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 2012, no. W13.12.0333/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is in artikel I, onder B, onderdeel 2 vervallen en onderdeel 3 vernummerd tot onderdeel 2.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers.



Advies Raad van State

No. W13.12.0333/III
's-Gravenhage, 7 september 2012

Bij Kabinetsmissive van 14 augustus 2012, no.12.001827, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit gebruik burgerservicenummer in de zorg in verband met een uitzondering op de identificatieplicht voor jeugdigen en met de aanwijzing van Sanquin als zorgaanbieder, met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit wordt een aantal wijzigingen aangebracht in het Besluit gebruik burgerservicenummer in de zorg (hierna: het Besluit). Onder meer wordt een uitzondering gemaakt op de identificatieplicht voor jeugdigen tot 14 jaar, en wordt de Stichting Sanquin Bloedvoorziening aangewezen als zorgaanbieder.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarbij de volgende opmerking over het schrappen van 'apothekers' uit artikel 29 van het Besluit.

Ingevolge de Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg (hierna: de Wet) geldt er een identificatieplicht voor het gebruik van het burgerservicenummer door een zorgaanbieder: de zorgaanbieder moet, om het burgerservicenummer te mogen gebruiken, een cliënt identificeren aan de hand van een wettelijk identiteitsbewijs wanneer de cliënt zich voor de eerste maal tot hem wendt voor het verkrijgen van zorg. In het Besluit is op de identificatieplicht een uitzondering gemaakt voor apothekers wanneer de cliënt zich voor de eerste maal tot de apotheker wendt. De reden hiervoor is dat voor het afgeven van medicijnen de controle van de identiteit van de cliënt veelal niet noodzakelijk is voor het verlenen van de gevraagde zorg of voor het gebruik van het burgerservicenummer. Ingevolge de Wet blijven de apothekers echter wel verplicht om de identiteit en het burgerservicenummer van de cliënt vast te stellen indien dat redelijkerwijs nodig is voor het vaststellen van de identiteit van een persoon wiens persoonsgegevens zij verwerken.

Ingeval het vaststellen van de identiteit van een cliënt door een zorgaanbieder onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost, mag de zorgaanbieder geen burgerservicenummer gebruiken. Artikel 29 van het Besluit regelt dat in afwijking hiervan in bepaalde gevallen het burgerservicenummer wèl mag worden gebruikt, namelijk door apothekers en bij zorg die per telefoon of per elektronische bericht aan de cliënt wordt verleend. De voorwaarde voor het gebruik van burgerservicenummer door deze aanbieders is dat zij de identiteit van de cliënt aan de hand van een aantal gegevens (naam, geboortedatum, adres) controleren.

Het ontwerpbesluit regelt dat apothekers uit artikel 29 van het Besluit worden geschrapt.
Het is de Afdeling niet duidelijk waarom de regering met dit voorstel komt. De verwijzing in de nota van toelichting naar artikel 26 van het Besluit waarin een uitzondering wordt gemaakt op de identificatieplicht van apothekers kan naar het oordeel van de Afdeling niet als motivering gelden. De uitzondering van de identificatieplicht in artikel 26 ziet immers alleen op de situatie dat de cliënt zich voor de eerste maal tot de zorgaanbieder – in dit geval de apotheker – wendt (artikel 5, onderdeel a van de Wet). Zoals hierboven vermeld, houdt de apotheker de verplichting om naderhand de identiteit en het burgerservicenummer van de cliënt vast te stellen voor zover dat redelijkerwijs nodig is (artikel 5, onderdeel b, van de Wet). In dit verband wordt tevens verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 29 van het Besluit: 'Indien het redelijkerwijs nodig is dat de apotheker de identiteit van de cliënt vaststelt, maar die vaststelling niet mogelijk is of een onevenredige inspanning kost, mag de apotheker vanwege zijn bijzondere rol in de keten van zorgverlening toch het burgerservicenummer gebruiken wanneer hij de identiteit van de cliënt controleert door de cliënt te vragen naar enkele persoonsidentificerende gegevens.' Het voorstel zou betekenen dat de apotheker – ingeval het onmogelijk is of een onevenredige inspanning kost om de identiteit vast te stellen – niet meer het burgerservicenummer mag gebruiken.
De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt alsnog toereikend te motiveren, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ...... houdende wijziging van het Besluit gebruik burgerservicenummer in de zorg in verband met een uitzondering op de identificatieplicht voor jeugdigen en met de aanwijzing van Sanquin als zorgaanbieder

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 9 augustus 2012, kenmerk DWJZ-3123465;

Gelet op de artikelen 2 en 11 van de Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ......, nummer ....);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van ......, kenmerk ....;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit gebruik burgerservicenummer in de zorg wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding ‘1.’ geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd luidende:

   2. Als zorgaanbieder, respectievelijk zorg in de zin van de wet wordt aangewezen de Stichting Sanquin Bloedvoorziening voor zover het betreft haar werkzaamheden met betrekking tot het diagnostisch laboratoriumonderzoek voor een zorgaanbieder en het beheer en de exploitatie van het Transfusie Register Irregulaire antistoffen en X(kruis)-proeven.

B

Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding ‘1.’ geplaatst.

2. In het eerste lid (nieuw) komt in de aanhef de zinsnede ‘door apothekers en’ te vervallen.

3. Er worden vier leden toegevoegd luidende:

   2. In afwijking van artikel 28, eerste lid, kan, met betrekking tot cliënten tot de leeftijd van 14 jaar, waarbij het vaststellen van de identiteit overeenkomstig het bij of krachtens de artikelen 5 en 6 van de wet bepaalde onmogelijk blijkt, het burgerservicenummer worden gebruikt bij jeugdgezondheidszorg als omschreven bij of krachtens de Wet publieke gezondheid en bij vaccinaties, opgenomen in een vaccinatieprogramma als bedoeld in artikel 18 van het Besluit zorgaanspraken AWBZ, indien de zorgaanbieder:
      a. de identiteit van de cliënt controleert aan de hand van de gegevens genoemd in het eerste lid, onderdeel a, met de persoonslijst met burgerservicenummer die verstrekt is door de gemeente aan de cliënt, en
      b. bij het verstrekken van het burgerservicenummer vermeldt dat de identiteit van de cliënt niet is vastgesteld.

   3. De zorgaanbieder, bedoeld in het tweede lid, gaat bij elk volgend contact met de cliënt na of de cliënt inmiddels in het bezit is van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht en gebruikt, indien dit het geval is, dit document eenmalig om de identiteit van de cliënt vast te stellen.

   4. Als de cliënt, bedoeld in het tweede en derde lid, de leeftijd van 14 jaren heeft bereikt, stelt de zorgaanbieder, bedoeld in het tweede en derde lid, alsnog eenmalig de identiteit van de cliënt



vast overeenkomstig het bepaalde krachtens de artikelen 5 en 6 van de wet.

5. In afwijking van artikel 28, eerste lid, kan met betrekking tot een pasgeborene het burgerservicenummer gebruikt worden bij zorg zoals huisartsen, medisch-specialisten, klinisch-psychologen, verloskundigen en kraamverzorgenden die plegen te bieden aan moeder en kind in verband met een bevalling als bedoeld in de artikelen 2.4 en 2.12 van het Besluit zorgverzekering, indien de zorgaanbieder:
   a. tijdens de bevalling of direct daarna ter plaatse deze zorg heeft geboden en zich van de identiteit van de pasgeborene heeft kunnen vergewissen als kind van de kraamvrouw,
   b. de identiteit en het burgerservicenummer van de kraamvrouw overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 7 van de wet heeft vastgesteld, en
   c. bij het verstrekken van het burgerservicenummer vermeldt dat de identiteit van de pasgeborene niet is vastgesteld.

ARTIKEL II

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vasgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

In onderhavig voorstel tot wijziging van het Besluit gebruik burgerservicenummer in de zorg wordt de Stichting Sanquin Bloedvoorziening (hierna: Sanquin) aangewezen als zorgaanbieder voor zover het betreft haar werkzaamheden met betrekking tot het diagnostisch laboratoriumonderzoek voor een zorgaanbieder en het beheer en de exploitatie van het Transfusie Register Irregulaire antistoffen en X(kruis)-proeven (hierna: TRIX). Voorts wordt in onderhavig voorstel een uitzondering gemaakt op de identificatieplicht voor jeugdigen met inbegrip van pasgeborenen.

Naar aanleiding van het advies van het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) van 24 maart 2011 om het gebruik van het burgerservicenummer te beperken tot situaties waarin daartoe een maatschappelijke noodzaak bestaat, is het voorstel om ook de Stichting National Cardiovascular Data Registry als zorgaanbieder aan te wijzen, vervallen. Verder zijn in reactie op het advies van het Cbp de werkzaamheden waarvoor Sanquin als zorgaanbieder wordt aangewezen nauwer omschreven in die zin dat het is beperkt tot – kort weergegeven – diagnostisch werk en het beheer en de exploitatie van TRIX.

Voorhang

Overeenkomstig artikel 17b van de wet heeft onderhavig voorstel tot wijziging van het besluit bij beide kamers van de Staten-Generaal voorgehangen. De beide kamers hebben geen vragen gesteld of opmerkingen gemaakt.

Onderdeel A

Op grond van artikel 2, tweede lid, van de Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg (hierna: de wet), kunnen handelingen die rechtstreeks verband houden met zorg, bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als zorg in de zin van de wet. Daarbij kunnen uitvoerders van die handelingen worden aangewezen als zorgaanbieders in de zin van de wet. In het onderhavige artikel wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door de Sanquin en specifiek omschreven handelingen die door Sanquin worden verricht aan te wijzen als zorgaanbieders, respectievelijk zorg in de zin van de wet. Overigens wordt Sanquin daarmee slechts gerechtigd om in het kader van de aangewezen zorg het burgerservicenummer te gebruiken.

Sanquin is op grond van de Wet inzake bloedvoorziening aangewezen om in Nederland zorg te dragen voor de behoefte aan bloed en bloedproducten. Sanquin verzorgt op non -profitbasis de bloedvoorziening en bevordert transfusiegeneeskunde zodanig dat wordt voldaan aan de hoogste eisen van kwaliteit, veiligheid en doelmatigheid. Sanquin levert producten en diensten, zoals diagnostisch onderzoek, verricht wetenschappelijk onderzoek en verzorgt onderwijs, opleidingen, bij- en nascholing.

Voor enkele specifieke activiteiten van Sanquin is het gebruik van het burgerservicenummer noodzakelijk ter waarborging dat de bij de verlening van zorg te verwerken persoonsgegevens op een bepaalde cliënt betrekking hebben. Bij de geneeskundige behandeling van patiënten is het vaak nodig om (vooraf) specifieke gegevens te hebben over het voorkomen van bepaalde stoffen en ziektekiemen in het bloed of elders in het lichaam (bijvoorbeeld bloedgroeptype en antistoffen). Sanquin Diagnostiek voert het hiervoor noodzakelijke gespecialiseerd laboratoriumonderzoek uit voor ziekenhuizen en verloskundige praktijken. Ook legt Sanquin (en een groot aantal ziekenhuizen) de in het kader van de diagnostiek gegenereerde serologische gegevens van patiënten en donors met irregulaire antistoffen vast in een register (TRIX) dat door behandelend artsen in ziekenhuizen kan worden geraadpleegd. Voor beide activiteiten is het, om verwisseling van patiënten of gegevens te voorkomen uit het oogpunt van bescherming van gezondheid noodzakelijk dat Sanquin het burgerservicenummer kan gebruiken.

Onderdeel B

Artikel 29, eerste lid

Voor apothekers is in artikel 26 van het Besluit gebruik burgerservicenummer in de zorg (hierna: het besluit) een uitzondering gemaakt op de identificatieplicht in verband met het gebruik van het burgerservicenummer. Deze uitzondering op de identificatieplicht houdt verband met de rol die apothekers innemen binnen het zorgproces. Gelet op dit artikel 26 is de in artikel 29 opgenomen uitzondering voor apothekers niet nodig.Opgemerkt zij nog dat apothekers wel altijd een vergewisplicht hebben.

Artikel 29, tweede tot en met vierde lid

De wet regelt dat binnen de zorgsector gebruik gemaakt wordt van het burgerservicenummer. Een zorgaanbieder is verplicht het burgerservicenummer te gebruiken bij de in het kader van de verlening van zorg te verwerken persoonsgegevens. In de wet is in relatie met deze verplichting tevens een identificatieplicht opgenomen. De zorgaanbieder moet, om het burgerservicenummer te mogen gebruiken, nieuwe patiënten identificeren aan de hand van een wettelijk identiteitsbewijs (hierna: WID). Het besluit stelt hiervoor nadere regels. De wet gaat met de daarin opgenomen identificatieplicht voor nieuwe patiënten verder dan de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (hierna: de Wabb), waar uitgegaan wordt van een vergewisplicht (artikel 12 van de Wabb): de gebruiker van een burgerservicenummer moet zich ervan vergewissen dat het burgerservicenummer en de persoon bij elkaar horen. De huidige wijziging van het besluit maakt een uitzondering op de identificatieplicht voor nieuwe cliënten tot 14 jaar door zorgverleners die jeugdgezondheidszorg (hierna: JGZ) verlenen en vaccinaties geven uit het vaccinatieprogramma, zoals vastgesteld in artikel 6 van de Regeling zorgaanspraken AWBZ.

Doel van de JGZ is om de lichamelijke, psycho-sociale en cognitieve ontwikkeling van alle kinderen van 0–19 jaar te volgen. Vanaf 1 juli 2010 zijn gemeenten op grond van artikel 5 van de Wet publieke gezondheid verplicht om te zorgen dat de uitvoerders van de JGZ gebruik maken van digitale dossiers voor het registreren van de noodzakelijke gegevens over hun cliënten. Het gaat daarbij om het vastleggen van patiëntgegevens als bedoeld in artikel 454 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Dit moet de kwaliteit van de zorg en de overdracht van dossiers verbeteren waardoor kinderen beter in beeld kunnen blijven. Om dossiers over te kunnen dragen aan een andere zorgaanbieder binnen de JGZ (vanzelfsprekend met toestemming van de cliënt) zal in de toekomst gebruik worden gemaakt van de landelijke infrastructuur voor uitwisseling van gegevens in de zorg (de opvolger van het landelijk schakelpunt oftewel het LSP).
In die landelijke infrastructuur is het voor bevoegde zorgverleners mogelijk te registreren en op te vragen waar een kind in zorg bij de JGZ is en is veilige digitale overdracht van de gegevens mogelijk. Gegevensuitwisseling in die landelijke infrastructuur vindt plaats op basis van het burgerservicenummer van het kind. In de jeugdgezondheidszorg levert deze constructie problemen op, nu een deel van de kinderen onder de 14 jaar niet beschikt over een wettelijk identiteitsbewijs (hierna: WID). De zorgaanbieder kan het kind hierdoor niet identificeren aan de hand van een WID en mag vervolgens ingevolge artikel 28 van het besluit het burgerservicenummer niet gebruiken voor de uitwisseling van gegevens.

Voor kinderen waarvan geen burgerservicenummer gebruikt kan worden, kan het dossier niet digitaal worden overgedragen van de ene zorgaanbieder aan de andere zorgaanbieder. In dat geval zal een deel van de ontwikkeling van een deel van de kinderen niet in beeld gebracht kunnen worden. Naar verwachting zal juist in de groep 0–14-jarigen die niet over een WID beschikken een relatief groter deel van de kinderen zitten dat mogelijk problemen heeft en waarbij het kunnen volgen met behulp van het dossier extra nodig is. Zonder gebruik van het burgerservicenummer kunnen de met de digitalisering beoogde doelen niet worden behaald.

In het onderhavige besluit is daarom voor zowel de JGZ als voor het rijksvaccinatieprogramma, wat door dezelfde zorgaanbieders wordt uitgevoerd, een uitzondering opgenomen op de identificatieplicht voor kinderen tot 14 jaar zonder WID. Het burgerservicenummer mag, ondanks dat de identiteit van een nieuwe cliënt niet kan worden vastgesteld aan de hand van een WID, toch worden gebruikt door de zorgaanbieder, indien in plaats daarvan voldaan wordt aan een aantal andere voorwaarden. De zorgaanbieder moet de identiteit van een nieuwe cliënt controleren aan de hand van de gegevens genoemd in het eerste lid van artikel 29 en de persoonslijst met daarop het burgerservicenummer die verstrekt is door de gemeente aan de cliënt. Daarnaast moet bij het verwerken van het burgerservicenummer worden vermeld dat de identiteit van de nieuwe cliënt niet is vastgesteld overeenkomstig het bij of krachtens de artikelen 5 en 6 van de wet bepaalde. Verder moet de zorgaanbieder bij elk volgend contact met de cliënt nagaan of de cliënt inmiddels in het bezit is van een WID en, indien dit het geval is, dit document alsnog gebruiken om eenmalig de identiteit van de cliënt vast te stellen. Als laatste voorwaarde geldt dat, als de cliënt de leeftijd van 14 jaren heeft bereikt, de zorgaanbieder hem alsnog eenmalig identificeert aan de hand van een wettelijk identiteitsbewijs.

In de JGZ bestaat door de aard van de contacten in de praktijk zelden of nooit twijfel over de identiteit van een kind. Kort na de geboorte worden twee huisbezoeken afgelegd waarbij het mogelijk is voor de zorgaanbieder om zich te vergewissen van de identiteit van het kind. Daarna krijgen kinderen voor ieder consult een persoonlijke oproep op basis van de gegevens uit het GBA. Voor kinderen boven de 4 jaar geldt dat ze via de school worden opgeroepen waardoor ook de leerkracht van het kind betrokken is bij het vergewissen van de identiteit van het kind. Bovendien geldt dat aan de JGZ voor ouders en kind geen kosten verbonden zijn en dat ieder kind toegang heeft tot JGZ, waardoor er weinig reden is voor identiteitsfraude. Door de voorgestelde werkwijze waarbij een alternatieve wijze



van identificatie plaatsvindt met behulp van de gegevens genoemd in het eerste lid van artikel 29, onderdeel a, aangevuld met de persoonslijst, samen met de werkwijze van de JGZ verwacht ik dat voldoende garanties ingebouwd zijn om het burgerservicenummer betrouwbaar te kunnen gebruiken.

Artikel 29, vijfde lid

Een vergelijkbare situatie als hiervoor beschreven voor de JGZ doet zich voor bij de zorg aan pasgeborenen rondom de bevalling. Omdat een pasgeborene niet beschikt over een wettelijk identiteitsbewijs kan de identiteit niet volgens de bepalingen van de wet worden vastgesteld. De bij de bevalling aanwezige zorgaanbieder (doorgaans de verloskundige of gynaecoloog en de kraamverzorgende) kan echter zonder twijfel de identiteit van de pasgeborene vaststellen als kind van de bevallen vrouw. Vanwege de praktische onmogelijkheid om de identiteit van de pasgeborene volgens de geldende wettelijke bepalingen vast te stellen en mede gelet op het feit dat de bij de bevalling aanwezige zorgaanbieder, bij uitstek, de identiteit van de pasgeborene kan vaststellen, wordt in de huidige wijziging van het besluit een uitzondering gemaakt op de identificatieplicht voor zorg aan pasgeborenen, mits de betrokken zorgverlener voldoet aan een aantal voorwaarden. Als eerste moet de zorgverlener tijdens de bevalling of direct daarna ter plaatse zorg hebben geboden rondom de bevalling en moet hij zich van de identiteit van de pasgeborene hebben kunnen vergewissen als kind van de kraamvrouw. Verder moet hij de identiteit en het burgerservicenummer van de bevallen vrouw hebben vastgesteld. Tot slot heeft hij de verplichting om indien hij het burgerservicenummer gebruikt bij het verstrekken van gegevens omtrent de pasgebore, daarbij te vermelden dat de identiteit van de pasgeborene niet is vastgesteld. Doordat de zorgaanbieder die van deze uitzondering gebruik kan maken bij de bevalling aanwezig is geweest of vlak daarna zorg heeft geboden aan de pasgeborene en de kraamvrouw, en hierdoor heeft kunnen vaststellen dat de pasgeborende het kind van de kraamvrouw is, acht ik dit voldoende betrouwbaar om zeker te kunnen zijn van de identiteit van de pasgeborene en het burgerservicenummer te kunnen gebruiken.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,